

イギリスにおける教師の不法行為に対する対応の現況： イングランド教職規制機構（Teaching Regulation Agency）による対象者の教職従事禁止命令の決定状況を中心として

| | |
|-----|---|
| 著者 | 藤田 弘之 |
| 雑誌名 | 人権を考える |
| 巻 | 23 |
| ページ | 41-66 |
| 発行年 | 2020-03 |
| URL | http://id.nii.ac.jp/1443/00007898/ |

イギリスにおける教師の不法行為に 対する対応の現況 ーイングランド教職規制機構 (Teaching Regulation Agency) による対象者の教職従事禁止 命令の決定状況を中心としてー

外国語学部教授 藤田 弘之

論文要旨

我が国において、いわゆる教師の不祥事は教育に関わる大きな問題の1つである。教師の不祥事は正確には、教師による不法行為、あるいは服務義務違反を指している。こうした行為が行われた場合、任命権者により懲戒処分がなされ、最も重い場合は免職処分が課される。懲戒免職処分を受けた教師の免許状は失効し、教師を続け、または教師になることができない。しかし、3年を経過すると、免許状を再取得でき、再び教職に復帰することも可能になる。イギリス、特にイングランドの場合、教師が不法行為を行った場合は、任命権者により懲戒処分が行われるが、重大な不法行為の場合は、教育省の執行機関である教職規制機構（Teaching Regulation Agency）に通告され、必要と認めた場合は審査会により教職禁止命令が決定され教育大臣に勧告される。本稿は、現在イングランドにおいて、この教職規制機構が、教師の不法行為についてどのような権限に基づき、どのような対応措置をとっているかに関して明らかにするとともに、この機構が取り扱った事案を分析し、教師がどのような不法行為を行い、それがどう対処したのかについて明らかにした。

キーワード: Teaching Regulation Agency、教師の不祥事、教師の不法行為、教師の懲戒処分、教職従事禁止命令

1、はじめに

本稿は、現在イギリスにおいて教師の不法行為に対して対応措置を講じている教職規制機構 (Teaching Regulation Agency : 以下、TRAと略す) がどのような権限に基づき、どのような対応措置をとっているのかに関して明らかにすることを目的としている。その際、このTRAが取り扱った事案を分析し、教師が具体的にどのような不法行為を行ったか、それに対してTRAが具体的にどう対処したのかについても分析検討する。

さて、我が国においていわゆる教師の不祥事とされている問題は、教育界における大きな問題の1つである。中でも児童生徒と関わって生じる不祥事は、児童生徒の教育を受ける権利、人権を侵害する重大な問題である。これを防止するために種々の通達が出され、教育委員会や学校での指導・研修が繰り返されているにも拘らず、不祥事があとを絶たない。

教師の不祥事とは正確には、教師の不法行為を指し、またその非違行為や服務義務違反に相当する行為を指している。こうした行為が行われた場合は、任命権者によって対象者の懲戒処分がなされるが、2017年度の文部科学省の報告によれば、この処分を受けた者の総計は777人に及ぶ。また2018年度には898人に増加している。このうち最も重い懲戒免職処分を受けた教師は、2017年度で193人、2018年度で231人である¹⁾。教師が懲戒免職処分を受けた場合、教員免許状が失効し、失効期間中は教職に就くことができない。しかし、3年を過ぎると、懲戒免職処分を受けた教師であっても、免許状を再取得でき、原則的に再び教師になることが可能である。筆者は、本稿執筆に際して、いくつかの教育委員会の人事担当の責任者と面談、あるいは電話で聴取したが、有効な免許状を取得しておれば受験資格はあり、過去懲戒処分を受けた者であっても試験に合格すれば教師として採用されるとの回答を得た。近年、過去懲戒処分を受けた教師が、他府県において再び教師として採用されたものの、同様の非違行為を行うような事案が発生したことから、教員免許更新の制度化に伴って導入された免許管理システムをリニューアルし、免許失効者についての情報に採用担当者がアクセスできるようにする計

画が進んでいる。また免許失効者は官報に掲載されることから、文部科学省が官報の検索ツールを運用し、採用担当者に提供するなどの特典をはかっている。しかし、それも3年が経過した者についてはこれから削除される。また懲戒免職以外の処分については、実質的にチェックする手段がない。現在教師の採用選考の過程で、過去の懲戒処分についてチェックする有効な仕組みは我が国においては無いと言える。

教師による不法行為の問題は、我が国のみならず世界のすべての国の存在しており、それぞれの国で独自の対応がなされている。本稿で取り扱おうとする、イギリスにおいても独自の仕組みが存在している。本稿が扱うイングランドにおいて、教師が不法行為を行った場合、懲戒処分を行うのは任命権者である学校管理者である。しかしこの任命権者が免職処分を行うか、免職処分が避けられない状況で依願退職した対象者について、任命権者は全国レベルでこの対象者の懲戒を審査する機関に通告しなければならない、この機関が必要を認めた場合は審査し、当該対象者に教職従事禁止命令を出している。こうした教職従事禁止命令は、この機関の再審査によって命令が解除されない限り一生継続することになっている。またその情報は、氏名も含めてネット上で一定期間公開されるが、新たに教師を雇用する者は過去の処分内容の情報にアクセスすることができる。

こうした教職従事制限措置を取り扱ったイングランドにおける最初の機関は、スコットランド総合教職評議会 (General Teaching Council for Scotland : 以下、GTCSと略す) をモデルとし、1998年教育及び高等教育法 (Teaching and Higher Education Act) によって導入された、教育関係者の専門職団体であるイングランド総合教職評議会 (General Teaching Council for England : 以下GTCEと略す) であった。しかし、この評議会は、当時の政治状況の中で、2011年教育法によって廃止され、評議会が持っていた教師の規制措置は、2012年に教育省内に設置された教職支援機関 (Teaching Agency) に移った。さらにその権限は、2013年に設置された全国教師及び学校管理者支援機関 (National College for Teaching and Leadership : 以下、NCTL) に移された。そして2013年から2018年3月末まで、このNCTLが不

法行為を行った教師を審査し、必要な場合は教職従事禁止命令を決定してきた。

しかし、2018年4月に上記NCTLが再編され、それまでNCTLの中で担当していた教師の不法行為を取り扱う部門は教職規制機構 (Teaching Regulation Agency: 以下、TRAと略す) として独立し、残りの業務は教育省に吸収された。以後現時点までこのTRAが教師の不法行為の問題を扱ってきている。

本稿ではこのTRAによる対応措置を扱おうとするが、これに関する先行研究はイギリスにおいても見当たらず、また日本においてこれを論じたものは皆無である。日本においては、GTCE及びNCTLの下での懲戒措置についても先行研究はない。

筆者は既にGTCE、及びNCTLの下での教師の不法行為の取り扱い問題について論述している²⁾。本稿はそれらをふまえた上で、新しいTRAの下で不法行為を行った教師についてどう取り扱われているかの現況を整理し、明らかにした後、2018年4月から2019年12月までそれが取り扱った諸事案を分析検討し、どのような事案が発生し、それにどう対応しているかについて明らかにする。

なお本稿でイギリスと言う場合、イングランドを指している。

2、教職規制機構への改編

既に述べたようにスコットランド総合教職評議会をモデルにイングランドにおいて2000年に設置されたGTCEは、教師の資質能力の確保のため登録制度を導入し、登録教師でなければ学校で教えられないこととされた。これと同時に能力が劣る教師、不法行為を行った教師について独自の規則を作成し、これを基礎に不適格教師の審査を行い、必要な場合は登録取り消しを決定した。登録が取り消されることは、以後教師として勤務できないことを意味した。GTCEによる不適格教師の処分の組織、審査対象教師、審査手続き、審査基準、審査結果の通知・公表などについてはすでに別稿で明らかにした

3)。ここでその概要のみを簡単に述べておく。

- (i) 公立学校及び全ての特別支援学校において教育に携わる教師は、全て GTCE に登録申請し、これを受理された登録教師でなければならない。
- (ii) GTCE の処分審査対象になる教師は、登録教師の中で GTCE に通告があった教師である。GTCE への通告は、当該教師の雇用者（または元雇用者）や中央教育省、警察などが行うほか、当該勤務校の同僚教師、親を含む一般市民などが行うことができる。
- (iii) 教師の雇用者（または元雇用者）は、不法行為のために免職した場合、またはこうした理由で本人が辞職した場合、当該教師の全てを中央教育省担当者に通告しなければならない。同省は児童保護関係を除く事案について、GTCE に通知する。また雇用者が職務能力の欠如の理由で教師を免職した場合、またはこうした理由で本人が辞職した場合は、雇用者は該当者をすべて直接 GTCE に通告しなければならない。
- (iv) GTCE は通告を受けた場合、適正手続に従い、それが定めた教師の専門職ならびに行為基準に照らして、当該教師の処分を決定する。
- (v) 当該教師及びその審査過程は公開とし、決定された処分内容は広く一般に公開する。

こうして作用を始めた GTCE は 2010 年に成立した連立政権の下で、折からの準自律的非政府組織 (Quasi-autonomous Non-governmental Organisation : 通称、Quango) 改革の一環で廃止され、このうち教師の規制業務は、2012 年に教育省の執行機関 (Executive Agency) である教師支援機関に移された。さらに翌年、この機能は、教師支援機関と全国学校管理者支援機関 (National College for School Leadership) を統合して新たに設置された NCTL に移された。そして以後、NCTL の役割の一部として、不法行為を行った教師の審査決定がなされてきたのである。こうした過程で、GTCE の下で導入された教師登録制度は廃止された。また NCTL が審査対象とする教師は、雇用者が不法行為により免職した教師の中で、重大な不法行為を行った教師に限定さ

れ、軽微な不法行為についてはNTCLへの通告対象とはならなかった。さらに能力不適格により免職された者についても通告の対象とはならなかった。NCTLの下での審査組織、審査対象教師、審査手続き、審査基準、審査結果の通知・公表などは、すでに述べたGTCEの下での制度を踏襲しつつ、これを変更修正して制度化された⁴⁾。

このように2013年以後、NTCLの下で不法行為を行った教師の審査が行われてきたが⁵⁾、2018年3月にNTCLが再編され、同年4月以後TRAがこの問題を担当することになった。

この再編問題について、調査の限りではそれ以前に検討のための諮問委員会が設置され、あるいは諮問文書が出され公的に議論する等々のことはなされていらない。おそらくこれは省内部において議論されてきたと考えられるが、これが公になるのは、2017年11月14日に教育副大臣ニック・ギブ (Nick Gibb) の名で公表された、『教師への充員ならびに教師の成長を一層支援するための計画』という文書によってである⁶⁾。

この文書において、NCTL の教育省への吸収について、「NCTLの職員と教育省は、教育専門職へ最上の、かつ最も聡明な人々を呼び寄せ、また彼らの経歴の全ての段階において教師を支援するより良い協働の努力を支援するため一つのチームへと一体化する」、「省は教師への充員の役割を引き受け、またその動きは、学校を改善し、専門職を強化するため既に進行する職務と教室の教師に支援を届けることのより緊密な一体化を意味する」と述べている。また教育専門職の規制については、引き続き教育省の執行機関によって取り扱われることを述べ、その機関を将来教職規制機構 (Teaching Regulation Agency) と改称することを述べている。

かつてNTCLと関わりがあったソルト (Toby Salt) によればこの再編には二つの理由があったという⁷⁾。1つは、組織の合理化によって経費節約をめざしたこと、2つは、教師の充員や資質向上問題を省内に取り込み、この問題を直接実施監督することを狙ったことである。またアドラー (Jean Adler) も、「この再編が教師の質向上に関して統制を一層強めることを狙った」と述べている⁸⁾。これに加え教師不足の問題に省が直接関与することを

意図したことも理由の一つとして挙げることができる。ただし、不法行為を行った教師の審査は、準司法的な取扱いを必要とし、この問題のみ今までのNCTLのように省から距離を置く、執行機関として残したという。

3、教職規制機構による教師の不法行為事案への対応措置

こうして再編設置されたTRAは実質的には名称が変更されたのみで、組織や役割、手続きなどの骨子はほぼNCTLの下での制度を踏襲していると思われる。ここでは現在有効な諸文書類を基礎に、TRAの現行の組織や役割、不法行為を行った教師に対する対応措置等について改めて整理し、再確認する。

(1) 教職規制機構の役割とその組織

TRAより出されている枠組みに関する文書において、その目的について次のように述べられている。「TRAは2018年4月に設置された教育省の執行機関である。・・・その目的は、重大な教師の不法行為について訴えを受け付けそれに関して対応を行うことによって保護する責任をもち雇用者、学校、校長を支援することである。TRAはイングランドにおける特定個人を教育専門職内にとどまることを禁じ、また教育活動を禁じられた教師のリストを保有するという教育大臣の権限を、大臣に代わって行使する。TRAはイングランドにおいて教師の資格を扱う当局として大臣に代わり行為する。この役割はイングランド以外からの教師の専門的地位の承認を含む」と述べている⁹⁾。この文書が示すように、TRAは、大臣に代わり教師の不法行為の問題に対応し、かつ教師の資格に関わる業務を行うことを主たる目的としている。

またTRAの計画文書は、その目指すこととして、次のように述べている。「我々は教育大臣に代わり教育専門職のため公正で一貫した規制制度を実施しつつ、我々がなす全ての点で成果を上げることに努める。我々は専門的地位の承認に関わる申請を公正にまた効果的に評価する。我々は、公正かつ厳

格な、また時期を得た教師の不法行為の調査を行い、適当な場合は重大な不法行為に責任がある教師を禁じるということによって、行為の高い水準が維持されることを保証し、教育専門職を支援するであろう。我々は、全ての児童が高い質の教育にアクセスできるように教育専門職の高い質の水準を維持するために活動するであろう。¹⁰⁾」これが示すように、最終的には教育専門職を規制することにより高い水準の教育の保障を確保しようとしているのである。

上記で見たように、TRAは教師の不法行為の問題、教師の資格の承認あるいはそのデータの保持という二つの活動を行っており、これに対応して、TRAは大きく教師の不法行為部門と教師資格部門の二つの組織から構成されている。本稿が扱うのはこのうち教師の不法行為部門であり、これは不法行為を行い、あるいは行っている教師の通告の受領、対象者の調査、暫定禁止命令の決定、専門職行為審査会に関わる諸業務などを行っている。以下、不法行為を行った教師に関わる対応措置について、2019年12月末現在有効な文書を基礎に述べる。

(2) 不法行為を行った教師に係る対応手続き

(i) 対象教師のTRAへの通告¹¹⁾

さて、不法行為を行い、あるいは行っている教師に対する対応措置はまず、当該教師をTRAに通告することから始まる。TRAに通告される対象教師は、独立学校、第6年級カレッジ、関連する青少年施設、児童ホームなどを含む、イングランドにおける全ての学校において教育活動に従事している人々のうち、“重大な不法行為”(serious misconduct)を行ったか、行っている人々である。この中には校長、及び副校長などの管理職も含まれる。

こうした対象者をTRAに通告できるのは、まず教師の雇用者である。すなわち、雇用者が不法行為を行ったために雇用する教師を免職した場合、あるいは免職が避けられない状況で辞職した場合、雇用者は当該事案をTRAに通告すべきか否かを検討する法的義務を有している。雇用者がTRAに通

告すべきと判断した場合は、不法行為の詳細、関連する証拠、教師による関連する証言等々の情報を付して、所定の通告文書をTRAに送る。雇用者が通告すべき重大な不法行為は、後述TRAの専門職審査会の審査基準を参考にして判断されるが、決定に迷う場合は全てTRAに通告することになっている。ただし、軽微な不法行為、教師の職務能力不適格の問題は通告対象にはならず、雇用者が対応すべきことになっている。

TRAに対象教師を通告できるのは、他に警察、その他の関係諸機関であるが、一般市民もそうした通告をなすことができる。ただし、一般市民の場合は、第一次的に学校、地方当局その他関係機関に苦情を申し出ることになっている。そして、これらの機関が当該教師に対して適切に対応しない場合に限って直接TRAに通告できることになっている。通告は別の書式により行われる。

通告は教育機関の同僚教師によってもなすことができる。いわゆる内部通報の制度であり、これが明確化され、内部通報を行ったものが不利な扱いを受けないよう法規定がなされている。

(ii) 通告受領後のTRAにおける手続き¹²⁾

TRAが通告を受領すると、関係スタッフがその事案を最終的に専門職行為審査会に送致すべきか否かを検討する手続きが始まる。

まず当該事案はイングランドにおける教師に関わるものか、または重大な不法行為に関するものかどうかをチェックし、両要件に合致する場合にのみ次の調査段階に移る。

調査の第1段階は、当該事案が教職従事禁止命令を出す可能性があるほど重大かどうかについて審査会基準に基づいて評価し判断することである。この段階で、それに相当すると判断された事案について、次の本格的調査の段階に移るが、その際事案が極めて重大であり、これが調査検討され、あるいは審査がなされている間教職を続けさせることが適当でないと判断された場合は、TRAは当該教師に対して暫定教職従事禁止命令 (Interim Prohibition Order、通称IPO) を決定する。IPOは調査、審査のどの段階でも出すこと

ができ、その決定は雇用者、通告者、対象教師に通知される。雇用者は直ちに適切な措置をとらなければならない。IPOについては決定後6月ごとに適当か否かの検討がなされる。

これらの手続きの後、TRAによる正式の本格的な調査段階に移る。TRAは対象教師に訴追理由書、関係の文書類を送り、28日以内に抗弁書及び必要な証拠を提出することを求める。TRAはこれらの書類や証拠類、その他を検討し、必要な場合は専門家の助言を求め、専門職行為審査会 (professional conduct panel) に持ち込むべきか否かを検討する。そして、そうすべきと判断した場合は、この審査会に送致する。

(3) 専門職行為審査会¹³⁾

(i) 専門職行為審査会の構成

専門職行為審査会は、TRAからは独立したものであり、通常3名の委員によって構成される。審査会は、TRAから送致された対象教師について審査し、教職従事禁止命令が必要か否かについて決定し、教育大臣に勧告するという役割を有している。これらの委員の任命は、公式の公的委員任命手続きに基づき行われる。そのうち1名は、現職教師であるか、あるいは任命以前5年内に教師であった者である。1名は、教職とは関係ない一般市民である。残る1名は、かつて教師であったものである。これら3名のうち1名を会長として任命し、会長が審査会を主宰する。ただし、審査対象教師と利害関係のある者は委員になることはできない。

審査会には、教育省関係者以外の外部の法律専門家が法的助言者として参加し、委員に法的助言を与える。ただし、審査会の決定に参加することはできない。

(ii) 審査会の審査手続き

事案が審査会に送致されるとTRAは、対象教師を告発する告発担当者 (presenting officer) を任命する。この告発担当者は教育省の職員、または

外部の法律家から選ばれる。

事案が審査会に送致されると、TRAは対象教師に対して審査会開催日の8週間前に審議手続きに関わる通知書を送付する。この通知書には、審査会の開催場所、日時、審査委員名、対象教師に対する訴えの詳細、証言をする証人などが記されており、これとともに告発担当者が所有する関連書類などが送られる。また同時に、対象教師の意向を問い合わせる文書が送付される。この文書の中で、審査会に本人が出席するか、代理人と一緒に、本人欠席で代理人のみか（代理人が出る場合はその住所氏名の記述を要する）、審査会を非公開で行うことを希望するかどうか、その理由は何か、告発事実を認めるか否か、認めるとすれば、審査会の基準となる専門職として受け入れがたい行為、専門職に不名誉をもたらし行為、犯罪行為であることを認めるか否か、証人を呼ぼうとするか否か、呼ぶとすればその名前は何か、証人を2人以上よぶ場合、その理由は何か、審査会委員のうち自らの利害と関わるものがいるか否か、等々の事項について回答するように求められる。対象教師はこの通知書を受けた後、3週間以内にTRAに回答をしなければならない。この間の連絡ややり取りは主として告発担当者の責任で行われる。

(iii) 審査会での審理

審査会の審理は、会長が主宰して行われる。審理に先立ち、会長は対象教師の審査手続き、審査基準、その他につき法的根拠を説明する。また、審理への出席者の紹介、確認が行われ、事案の概要について述べる。その後、告発担当者が当該事案につき事実関係を詳細に説明し、証拠を提示する。またこの件に関する証人の証言を得る。これに対して訴えの対象となった教師、あるいはその代理人は、告発担当者の陳述に対して反論を認められ、同時にこのために必要な証拠を提示し、証人に証言をしてもらう。審理においてはこのようなやり取りが繰り返されるが、その過程で、審査会委員は証拠や証言、陳述書の正当性、信頼性を吟味する。一連の陳述、証拠や証人の吟味が終わった後、審査会委員は別室で秘密会を持ち、告発対象教師に教職従事禁止命令を出すことを勧告すべきか否かを検討し、決定する。

審査会の審理は原則的に公開で行われることになっており、マスコミ関係者、一般市民の傍聴が認められている。審査会の開催については事前に公示され、傍聴を希望する者は、電話またはEメールで出席を申し込むことができる。傍聴席数は限られているが、事案がセンセーショナルなもので、マスコミが注目するようなものを除き、ほとんど傍聴する者はいない。

審査会は原則公開であるが、審理対象教師からはあらかじめ公開で行うか非公開で行うかの聴取がなされており、審査会が必要と認めた場合は非公開で行われる。また1つの事案の審理の過程で、必要に応じて一時的に非公開とされる場合も多い。実際の審理では、公開非公開が何度も繰り返される場合がある。さらに、審理対象教師が告発担当者の示す事実関係を事前にすべて認め、なおかつそれが審査会の基準となる専門職として受け入れがたい行為、専門職に不名誉をもたらし行為、これらに関係する犯罪行為であること等を認めた場合は、審査会は非公開で行われることがある。ただしその場合でも、審理の過程、審理の内容、決定の理由と決定の内容などについては、公開審査会と同様に公表される。

(iv) 審査基準と教職従事禁止命令の決定¹⁴⁾

既に述べたように、審査会は告発対象教師について教職従事禁止命令を出すことを勧告すべきか否かを判断するが、これは一定の基準を参考にして検討される。その際法律助言者も審査会に助言を行う。しかし、各事案についての審査は原則的に委員個々人の理非についての考えや判断にゆだねられている。

審査会が決定を行う際の判断基準は3つある。1つは、審査会は事案の事実が証明されたことを確信しているかどうか、2つは、その行為が、専門職として受け入れがたい行為であり、専門職に不名誉をもたらし行為であり、かついずれの時ににおいても教師の適格性に関連ある犯罪について有罪が決定された行為であるかどうか、3つは、以上を基礎に禁止命令を出すことは妥当かどうか、以上である。

第2点のうち、「専門職として受け入れがたい行為」であるが、文書では「教師に期待される行為基準に著しく悖り、重大な性質の行為」としている。また教育場面以外の不法行為は、「それが当人が教師としての役割を果たす過程に影響を及ぼす場合、またはそれが生徒がその行為によって危害を受けるようなやり方で影響を受けることに至る場合に、それに相当する」とされる。しかし、委員は自らの知識、教師としての経験、さらに教育大臣により発行された教師基準の人間的かつ専門職的行為の要素等に鑑みて判断すべきとされている。

「専門職に不名誉をもたらす可能性がある行為」であるが、これも同様の方法で審査会により判断される。文書によれば、「教育場面以外の不法行為は、それが重大であり、示された行為が教師としての個々人の地位に否定的な影響を及ぼし、潜在的に教師の公的認識を害し、専門職に不名誉をもたらす場合に、これに相当すると考えられる。審査会委員は、教育専門職が、他の人々からどのように見られるかについて考慮すべく自らの知識や経験を用い、教師が生徒、親、または地域社会の他の人々に及ぼし得る影響を考慮しなければならない。審査会は、教師が生徒の人生において持っている独自の影響ある役割、生徒が彼らが行為する方法において役割モデルとして教師を見ることができなければならないということを考慮すべきである」としている。

「いずれの時においても教師の適格性に関係する犯罪での有罪決定」とは、イギリスの刑事裁判であろうと、海外での裁判所であろうとそれらによって、教師であることの適格性と関係ある犯罪に関わる有罪の決定を意味する。審査会において犯罪は、教育過程における不法行為を含んでいなくても、適格性に関係があると考えられる。特に投獄に至る全ての犯罪、または以下のいずれかに関わる全ての犯罪は教師の適格性に関わる犯罪と考えられる。

暴力；テロ行為；人種・宗教・性的志向性に基づく不寛容または嫌悪；詐欺又は重大な不正行為；強盗または他の重大な窃盗；A等級の薬物の保持；いずれの等級であれ違法薬物の提供；性的不法行為；放火又は他の重大な犯罪的器物損壊；重大な交通犯罪（特にアルコールや薬物を含む交通違反）；アルコールを伴う重大な犯罪；賭博に関わる重大な犯罪；禁止された火器・

ナイフまたは他の武器の所有；児童のわいせつな写真又は画像、又は擬似写真または擬似画像の閲覧、撮影、作成、所有、配布または出版を含む行為、またはそのような行為をすることを許容すること

第3の教職従事禁止命令を決定することが妥当かどうかの判断であるが、TRA文書において、この禁止命令を出す目的は、生徒を保護し、かつ専門職の公的信頼性を維持することであると述べている。特に重要な要素の1つは公益への配慮である。文書はこれについて、児童生徒や一般の人々の保護、専門職の公的信頼の維持、行為の適正な基準の宣言と保持をあげている。とりわけ、教師が生徒の見解や行為の形成において果たす重大に役割を考慮することが重要であると述べている。また教師の行為が以下のような要素の1つあるいはそれ以上を伴うという証拠がある場合は教師としての資格に悖ると判断されるとしている。

- ・ 教師基準に関わる個人的かつ専門的にあるべき行為の項目からの重大な逸脱
- ・ 生徒の教育かつ（または）福祉に重大な影響を与える行為（特に継続的なリスクを伴う場合）
- ・ 民主主義、法の支配、個人の自由、異なる信仰や信念を持った人々に対する相互の尊重かつ寛容等の基本的なイギリスの価値を侵害する行為、または政治的または宗教的に極端な主張を推進すること。
- ・ 加害行為に至る根深い態度
- ・ 立場や信用の乱用（特に弱者である生徒を含む場合）、又は生徒の権利の侵害
- ・ 重大な結果を伴う不正行為（それが繰り返され、または隠蔽される場合）
- ・ 長期間のまたは重大ないじめ、又は生徒、専門職、学校または同僚を侵害する他の意図的な行為
- ・ 禁止された火器、ナイフ、または他の武器の保持
- ・ 性的不法行為、これらには性的動機に基づく行為、または性的性質の行為、かつ（または）個人の専門的立場に由来する信用、知識、影響を使

用し、または利用する行為を含む。

- ・ 有罪や警告を結果する犯罪を含む、重大な犯罪を犯すこと
- ・ 18歳以下の少女を含む女性の性器の切断 (female genital mutilation) を警察に通告することを怠ること

審査会は、既述の基準を参考に、基本的には個々の事案の当否に基づき、教職従事禁止命令が相当か否かの決定を行う。ただし、上記の基準を満たす場合においても、その勧告をなす際、申し立ての内容を検討し情状酌量の余地があると判断する場合は、禁止命令を勧告しないか、または勧告しても一定の期間が経過した後、解除のための見直しの必要性を付記して勧告を行う場合がある。

(4) 専門職行為審査会の決定以後の扱い

専門職行為審査会によって教職従事禁止命令を出すことが相当との勧告が最終決定権者である教育大臣に行われた場合、TRAの教師不法行為部の責任者が大臣に代わって、禁止命令の最終決定を行う。その際、審査会の決定について、それが適切であるかどうか再確認を行う。通常は審査会の勧告通りに決定されるが、まれにこれに修正が加えられる場合がある。

決定の内容は直ちに、対象教師に伝えられるほか、当該教師の雇用者、及び通告者にも通知される。この禁止命令の決定を受けた者は、教職従事禁止リストに登録される他、ウェブ上で、その属性、訴えの理由、審査経過、判断の根拠、最終決定などを含む審査会の結果として公表される。また雇用者は新たに教師を雇用するに際して、この禁止リストにアクセスすることができ、禁止命令を確認し、教師が行った不法行為の内容を確認することができる。

(5) 審査会の決定に対する不服申し立て、あるいは再審査請求

禁止命令を受けた教師は、決定から28日以内に、高等法院女王部にその決

定について異議申し立てを行うことができる。高等法院が訴えを認めた場合、その事案を再検討のために教育大臣に送致する可能性がある。

禁止命令の決定を受けた教師は、2年を経過した後に命令の解除を申し立てることができる。TRAはこの申し立てを受けた場合は、審査会に送致し、審査会は解除が相当か否かを判断する。ただし、上で述べたような犯罪行為に関わりがある場合は、この申し立てが認められることはない。

4、教職規制機構による対象教師の審査状況

上記のようにTRAの審査会が対象教師の審理を行った場合、その審査結果は、すべてネット上で公開される。この審査結果報告書は概要次のような内容から成っている。

審査対象教師名、教師固有番号、生年月日、審査決定期日、雇用者又は前雇用者名、審査会の委員及び法律助言者等の審査会の構成者、審査対象教師本人の出席、または代理人の出席、審査会の公開または非公開、審査対象教師への訴因、証拠書類及び証言、事案についての審査会の判断と決定理由、受け入れられない専門職としての行為、あるいは関連する違法行為の確定、教育大臣への勧告内容、教育大臣代理者の決定及びその理由。

TRAへと再編された2018年4月1日以後2019年12月末までに、197名が専門職行為審査会に送致され、対象教師について審理がなされている¹⁶⁾。このうち143名に教職従事禁止命令が決定されている。また51名についてはこうした命令は決定されず、3名は訴えの事実認定ができなかったとされている。

審査会により禁止命令が決定された143名について、年齢、性別を整理したのが、表1である。

表 1、教職従事禁止命令決定者の年齢及び性別

| 年齢 | 男 | 女 |
|---------|------|-----|
| 25歳～30歳 | 11名 | 5名 |
| 31歳～35歳 | 9名 | 4名 |
| 36歳～40歳 | 15名 | 8名 |
| 41歳～45歳 | 16名 | 7名 |
| 46歳～50歳 | 21名 | 7名 |
| 51歳～55歳 | 10名 | 3名 |
| 56歳～60歳 | 8名 | 3名 |
| 61歳～65歳 | 8名 | 3名 |
| 66歳～70歳 | 2名 | 1名 |
| 71歳～75歳 | 1名 | 0名 |
| 年齢不詳 | 1名 | 0名 |
| 合計 | 102名 | 41名 |

表から見られるとおり、男子が圧倒的に多く、また年齢層では40代が比較的多い。ただし、後述のように年齢によって不法行為の原因が若干異なる

17)。

審査会にかけられる教師の不法行為の内容は様々であり、また同一教師が複数の理由で訴追されることも多い。以下これらの訴因となった教師の不法行為を整理する。(カッコ内に件数を示す)

まず学校内、あるいは学校と密接な関わりを持って生じる場合である。

第1は、児童生徒との不適切あるいは不法な関係に関わるものである。これには以下の場合がある。

- (i) 不適切、あるいは不法なメッセージの交換、あるいは一方的な送付、言葉かけ等 (性的意図を持った場合が多い) (男14名、女2名)
- (ii) 不適切あるいは不法な行為、特に身体各部に対する接触 (性的意図を伴う場合が多い) (男7名)
- (iii) 上記が重複した場合 (男9名、女3名)
- (iv) 上記に加えて児童生徒に対する性行為 (男10名、女1名)

第2は、不適切、あるいは不法な指導、あるいは教授・生徒指導上の対応である。

(i) 不適切また違法な物理力の行使 (男5名)

(ii) 不適切な言葉、暴言 (女1名)

第3は、教師の児童生徒保護義務違反である。児童生徒が暴力を受け、あるいは虐待の恐れがあるのに定められた対応や手続きを怠った場合などである。(男4名、女2名)

第4は、同僚教師に対するいじめ、セクハラ、また主として管理職によるパワハラである。これには、身体的接触、侮辱するような言葉、画像などによるセクハラ、無理な達成目標を指示するようなパワハラ、等が含まれる。(男4名)

第5は、試験に関わる不正、または不適切な処理に関わる問題である。これには、得点の操作・改ざん、生徒に答案を書き直させる、虚偽の報告、不適切な試験の実施などが含まれる。(男2名、女7名)

第6は、経歴や資格の詐称、虚偽の情報の提供、あるいは職務経歴につき提供すべき情報の隠ぺいなどである。これには過去の免職、懲戒査問に関わる情報の隠ぺいが含まれる。(男5名、女8名)

第7は、特に学校管理職の学校管理上の不正、あるいは不適切な処理である。これには、出席データなどの改ざん、会計処理のずさんさ、あるいは公金の不正支出、支出や雇用の際に規定の手続きを守らない場合などを含む。(男13名、女4名)

第8は、学校のコンピューターの不正使用である。これには勤務中にアダルトサイトにアクセスしわいせつ画像を閲覧するような場合である。(男3名)

第9は、これと関係するが、児童生徒の画像を撮影し、個人的に保存したり、あるいは許可なくネットに投稿する等の行為である。(男3名)

第10は、勤務中の飲酒、あるいは酩酊状態で勤務すること、さらに禁止薬物を使用して勤務することなどである。(男3名、女3名)

その他、虚偽の理由による無断欠勤 (男1件)、人種主義的言動及び他人

の権利を侵害する言動（男 1 件）、不適切な生徒への薬の投与（男 1 名）、試験の不正・不正支出・児童生徒への身体的接触等の重複（男 1 名）、飲酒・身体的接触の重複（男 1 名）などの事業がある。

学校外での不法行為であるが、これは犯罪として裁かれ有罪判決を受けている場合が多い。

第 1 は、暴力行為、器物損壊等の行為。（男 2 名、女 4 名）

第 2 は、交通違反。特に、許容量を超えた飲酒運転、あるいは禁止薬物を使用した状態での運転である。（男 4 名、女 1 名）

第 3 は、強盗、窃盗、詐欺。（男 2 名）

第 4 は、禁止薬物の所持、あるいは提供。（男 1 名）

第 5 は、児童のわいせつ写真、擬似写真の作成、保有、提供。（男 3 名、女 1 名）

第 6 は、児童に対する性行為、強制的性行為。（男 3 名、女 1 名）

その他、飲酒運転、強盗などの重複（男 1 名）、裁判での虚偽の陳述（男 2 名）

上述したことからわかる通り、児童生徒との不法あるいは不適切な関係が原因で審査会に訴えられた事案が相当多い。この問題を、年齢、及び性別に整理したものが、表 2 である。

表2、児童生徒との不適切な関係と年齢、性別との関わり

| 年齢 | 男 | 女 |
|---------|-----|----|
| 25歳～30歳 | 6名 | 3名 |
| 31歳～35歳 | 4名 | 2名 |
| 36歳～40歳 | 7名 | 0名 |
| 41歳～45歳 | 7名 | 1名 |
| 46歳～50歳 | 5名 | 1名 |
| 51歳～55歳 | 3名 | 0名 |
| 56歳～60歳 | 2名 | 1名 |
| 61歳～65歳 | 3名 | 0名 |
| 66歳～70歳 | 1名 | 0名 |
| 合計 | 38名 | 8名 |

児童生徒との不適切、あるいは不法な関係の問題は、男の場合が多く、しかもおおむね年齢を問わないことがわかる。

コーレイ (Lawrence Cawley) は、2013年から2018年までのNCTL及びTRAの下での教師の不法行為の審査状況について次のように述べている¹⁸⁾。

「生徒のペニスの長さを測定した教師、27000ポンドの価値がある本を盗んだ教師は、イングランドで過去5年にわたり禁止された450人以上の教師の一部である。事案は、生徒にキスをする、ポルノを見せる、性的関係を持つなど行った教師を含む。全国教育連盟 (National Education Union) は、禁止された数は50万人以上いる教師と比較すると少数であると言った。全英児童虐待防止協会 (National Society for the Prevention of Cruelty to Children: 通称、NSPCC) は児童を保護することは常に学校の最優先事項でなければならないと言っている。」

さらに続けて、2013年から2018年の審査結果の分析から、「不法行為聴聞の全ての禁止の半数以上が不適切な行為によるものであり、その事案の3分の1は性的性格を持ったものである」と述べている。

教師の担当教科から見ると、「体育教師が最も多く審査を受けており、23の事案を数える。それに続き音楽教師 (22件)、理科の教師 (21件) となる。男性教師は事案の約70%を数え、その半数以上が性的性格のものである。(そ

のうち10件は性的犯罪で有罪となった事案であり、17件はわいせつ画像に関する事案である) 165件の女性教師の事案は、46件が不正行為であり、37件が専門職に関わる不法行為であり、8件が勤務中の飲酒である。」コーレイの分析は、本稿が取り扱った対象期間と異なるが、これと照らし合わせてもほぼ類似した傾向が見られる。

5、教師規制機構による不法行為審査事案の検討

これまで審査会において教職従事禁止命令を受けた事案についてその概要を述べてきた。ここでは、そのうち特徴的な事項について、個別事例を考慮しつつ、教師の不法行為のパターン、審査会の判断等について述べる。

第1は、児童生徒との不適切、あるいは不法な関係についてである。すでに述べたように、これには、児童生徒との間のメッセージの交換、その内容、児童生徒と関わった行為、とりわけ性的意図を持った身体的接触、さらにこれ以上の性的行為などが含まれる。児童生徒に対する性的意図を持った身体的接触、さらには性的行為を行うことが禁止命令に該当することは明確である。しかし、審査事案を詳細に検討すると、特定児童生徒との間の電話、メール、その他の方法によるメッセージの交換、個人情報の交換、等についても厳しい判断をしている。これには、イーメールのアカウントを教えること、携帯電話の番号を教えること、贈り物をすること、あるいはもらうこと、許可なく児童生徒の自宅を訪問すること、学外で特定の児童生徒と個別に会うこと、食事をするなどが含まれる。例えば、2人の教師は、特定生徒と個人情報を交換し、不適切なメッセージの交換をしたということのみの理由で禁止命令が決定されている。

第2は、児童の画像の撮影、ネットへの投稿、保存、閲覧などである。これこれらが禁止命令の対象になることは明らかであるが、これについても審査会は厳しい判断をしている。例えば、38歳の男性教師であるが、こうしたサイトにアクセスし、児童の猥褻画像を閲覧し保存したことのみに禁止命令

が決定されている。

第3は、試験業務に関わる不正、あるいは不適切な処理の問題である。対象として期間において、9件の事案が審査されている。この問題はイギリス、とりわけイングランドにおける教育において試験が極めて重要な意味を持ってきたことが背景にあると考えられる。1990年代に全国カリキュラムが本格化し、これと並行して全国テストが導入された。またGCSE等の試験もある。これらの試験結果は公表され学校ごとに序列表が作成される。また試験結果は学校水準庁 (Office for Standards in Education: 通常、OFSTEDと略される) の査察の考慮事項である。今やイングランドの学校は“試験工場”とまで言われ、成績向上が各学校の重要な課題となっているのである。

第4は、同僚へのいじめ、セクハラ、パワハラの問題である。我が国においても、兵庫県において類似した事案が発生しているが、対象期間では4件の事案が審査されている。例えば、ある教師は、生徒の前で同僚教師について性的なコメントをしたこと、また性交の話をし同僚教師と性交したいと言い、卑猥な言葉を多用したこと、お尻を触ったり、無理やりキスをしたこと、携帯電話に保存してあるペニスの写真を見せたこと等を理由に禁止命令が出されている。また44歳の管理職は、同僚を不公正に扱い、特定教師に不合理な過重負担を課したこと、非現実的な目標を設定し、不公正ないじめを行ったこと等から禁止命令が出されている。

上で見てきたように、教師が行う不法行為は多様であるが、この中で、児童生徒の保護に関すること、また教師と児童生徒間の不適切かつ不正な関係についてはかなり厳しい対応がなされていると思われる。

6、おわりに

以上本稿では2018年4月に設置されたTRAについて、その組織や作用の概要を述べた後に、これが審査した教師及び教師の不法行為について分析検討し考察を進めてきた。考察してきたように、TRAは特に教師による重大な不法行為について、適正手続に基づき審査し、基準に基づき不適格者が再

び教職に就くことを禁じる措置を講じている。これは、教師の資質を向上させるためであり、これにより教育水準を向上させる意図もあるが、最終的には、教育を受ける児童生徒を保護し、その権利を守ることを目的としているのである。

先に言及したコーレイは、TRAによる教師の審査について、関係機関の見解に言及している¹⁹⁾。「NSPCCのスポークスマンは、児童を保護することは常に教育専門職の最優先事項でなければならない。学校は若い人々が安全であると思い、また成長できる場所でなければならない。教師の大多数は若者を教育し、支援する素晴らしい仕事をなしている。そして、生徒の福祉において重要な役割を果たすべく信頼されている。しかし、問題が生じた時、それらが対応され徹底的に調査されること、TRAが真剣に不適切行為に対して取り組み続けることは適切なことである」と言っている。これに対しTRAの代表者は、「すべての不法行為の事案は、教育職員にとって何が受け入れられる行為であるかについての詳細なガイダンスを使用しつつ、個人を基礎に適切に判断されている。」と述べている。さらに、学校カレッジ指導者連盟 (Association of School and College Leaders) の会長であるバートン (Geoff Barton) は、「校長は一般的に辛い思いを持ってTRAに通告するものである。彼らは結果が同僚の教師としての経歴を終わらせることを知っているからである。しかし、校長はまた彼らが、親代わりである (in loco parentis) として行為しなければならないことも知っている。そして、彼らは何が倫理的に正しいかという感覚によって突き動かされているのである。」散見したところではこれまでにこの仕組みについて大きな批判は生じておらず、イングランドにおいてはこの機関、及びその作用は必要なものとして認められていると考えられる。

すでに指摘したように、我が国において同様の仕組みは存在していない。また公立学校教師の場合、任命権者である各教育委員会が行う不法行為対象者に対する懲戒も、その基準、手続き、判断について一定のあいまいさがあるものと思われる。イングランドの場合、不法行為を行った教師に対する懲戒は、各学校の管理者 (任命権者) が行うが、その手続き、判

断基準は雇用に関わる 勧告・調停・仲裁サービス (Advisory, Conciliation and Arbitration Service : 通称、ACAS) という全国組織が定めており、各任命権者はこの基準に従って、手続きや基準を定めている。仮にこうした基準に従わなかった場合、処分を受けた教師が雇用審判所 (Employment Tribunal) に申し立てた場合、敗訴する可能性がある。

ただ、各任命権者は、免職したり、処分したりすることを避けようとする傾向もあり、重大な不法行為の場合とはともかく、軽微な場合、あるいは能力不適格の場合本人に因果を伝え、依願退職させることも相当あるということを筆者は非公式に仄聞している。

(注)

- 1) 文部科学省、平成29年度、及び令和元年人事行政状況調査参照。
- 2) 藤田 (2015年①②、2017年3月、2017年9月)
- 3) 藤田 (2015年①②) 参照。
- 4) 藤田 (2017年3月) 参照。
- 5) 藤田 (2017年9月) 参照。
- 6) Department for Education, 2017.
- 7) Toby Salt to Author, interview by telephone, 5/12/2019 (IC recorded)
- 8) Email from Jean Adler to Author, 2/12/2019.
- 9) TRA, 2018④、p.5.
- 10) TRA, 2018③、p.4.
- 11) NCTL, 2012, 2014; UK Government, 2019 ①, ②
- 12) TRA, 2018①②
- 13) ibid., NCTL, 2015, TRA, 2018⑥、TRA, 2019①.
- 14) NCTL, 2015、UK Government, 2019③.
- 15) TRA, 2018 ⑦
- 16) 2018年4月～2019年12月の審査対象者の報告書は、Teacher Misconduct Panel Outcomeとして全てネット上に公開されている。審査対象者についての情報、また審査経過や結果についてはこれをすべて参照し、分析した。2018年4月、5月の報告書は、NCTLの下で受け付けられ、手続きが始まった者も含まれる。なお、2018年3月以前については既にネット上から消去されている。ただし、禁止命令

のリストに載っている者については、任命権者によるアクセスが可能である。

17) 審査対象者の年齢は、審査会の決定が出た時点の年齢である。

18) BBC News, 26 July 2018.

19) *ibid.*

(参考文献)

- 1) 文部科学省、『平成29年度公立学校教職員の人事行政状況調査について』、
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/jinji/1411820.htm, accessed 5/12/2019。
同、『平成30年度公立学校教職員の人事行政状況調査について（概要）』、令和元年
12月24日。
- 2) 藤田弘之、「イギリス連立政権下の総合教職評議会（General Teaching Council for
England）の廃止と不適格教師に関わるという措置の改変に関する考察」、『滋賀
大学教育学部紀要』、第65号、2015年（2015①）
- 3) 藤田弘之、「教師の専門職的適格性確保のための制度的枠組みに関する検討—イ
ギリスにおける総合教職評議会（General Teaching Council）による対応を中心
として—」、『研究論集』（関西外国語大学）第101号、2015年（2015②）
- 4) 藤田弘之、「スコットランド総合教職評議会（General Teaching Council for
Scotland）による不適格教師への対応措置に関する小論：制度の成立とその運用
を中心として」、『研究論集』（関西外国語大学）、第105号、2017年3月。
- 5) 藤田弘之、「イギリス教育省による不適格教師に対する規制措置に関する小論—
全国教師及び学校管理者支援機関による教職従事禁止命令の決定状況を中心とし
て—」、『研究論集』（関西外国語大学）、第106号、2017年9月。
- 6) Department for Education, Plans to further boost teacher recruitment and
development, 14 November. 2017.
- 7) National College for Teaching and Leadership（以下、NCTL）, Teacher Misconduct,
1 April 2012. (NCTL,2012)
- 8) NCTL, Teacher Misconduct: referring a case, March 2014. (NCTL,2014)
- 9) NCTL, Teacher Misconduct: prohibition of teachers, 31 October 2015.
(NCTL,2015)
- 10) TRA, Teacher Misconduct: disciplinary procedures for the teaching profession,
April 2018. (TRA,2018①)
- 11) TRA, Teacher Misconduct: information for teachers, April 2018. (TRA,2018②)

- 12) TRA, Teaching Regulation Agency: Corporate Plan, 3 April 2018. (TRA,2018③)
- 13) Teaching Regulation Agency (以下、TRA) , Teaching Regulation Agency Framework Document, 3 April 2018. (TRA,2018④)
- 14) TRA, Teacher Misconduct: regulating the teaching profession, 3 September. 2018. (TRA、2018⑤)
- 15) TRA, Teacher Misconduct: information for observers, September 2018. (TRA,2018⑥)
- 16) TRA, Teacher Misconduct: application to set aside a prohibition order, September 2018. (TRA、2018⑦)
- 17) TRA、Teacher Misconduct :Professional Conduct Panel Members, 28 March 2019 (TRA,2019①)
- 18) TRA, Teaching Regulation Agency Annual Report and Accounts 2018 to 2019. August 2019. (TRA,2019②)
- 19) UK Government, Report teacher misconduct,
<https://www.gov.uk/report-teacher-misconduct>, accessed 11/13/2019.
(UK Government, 2019①)
- 20) UK Government, Whistleblowing for employees,
<https://www.gov.uk/whistleblowing>, accessed 13/11/2019.
(UK Government,2019②)
- 21) UK Government, Teaching Standards, Misconduct and Practice,
<https://www.gov.uk/education/teaching-standards-misconduct-and-practice>,
accessed 13/11/2019. (UK Government,2019③)
- 22) Cawley, Laurence, “Teacher bans: sexually motivated conduct is most common cause” , BBC News, 26 July 2018.